

Christian Wagner

## **Nahverkehrsplanung im Spannungsfeld zwischen Aufgabenträger und Betreiber**

### **1 Einleitung**

Frankfurt am Main hat als erste deutsche Großstadt bisher kommunal erbrachte Nahverkehrsleistungen europaweit ausgeschrieben. In zwei großen Losen wurden 2005 und 2006 jeweils rund zwanzig Prozent der jährlichen Verkehrsleistung im Busverkehr im Wettbewerb vergeben. Dies ist das Ergebnis eines sehr konsequent eingeschlagenen Weges, mit dem die Stadt auf die fortschreitende Liberalisierung des Nahverkehrsmarktes reagiert hat. Schaffung einer Regieorganisation, Bildung von Linienbündeln, die Implementierung eines Qualitätsmanagements und auch die Neuausrichtung der Angebotsplanung sind wichtige Eckpunkte, die den Ausschreibungswettbewerb erst möglich gemacht haben.

Im Folgenden soll neben einer kurzen Beschreibung des in Fachkreisen oft kontrovers diskutierten „Frankfurter Weges“ auch eine wertende Darstellung der damit verbundenen Ziele aus verkehrlicher, politischer, sozialen und ökonomischer Sicht erfolgen. Schließlich wird auch - als zweiter Schwerpunkt dieser Ausarbeitung - der Einfluss der neuen

Marktordnung auf die Arbeit und die Organisation der Angebotsplanung in der Stadt Frankfurt bewertet.

### **2 Ziele und Beweggründe der neuen Marktorganisation**

Vor dem Hintergrund der beabsichtigten Novellierung der EU-Verordnung 1191/69 sollte eine Risikominimierung für die Stadt Frankfurt erreicht und deren Rolle als Aufgabenträger im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gestärkt werden. Darüber hinaus wurden als Ziele die Begrenzung der finanziellen Belastung des Aufgabenträgers (insbesondere im Hinblick auf notwendige Leistungssteigerungen) sowie eine Steigerung der Attraktivität und damit der Fahrgastzahlen verfolgt.

Das Auslaufen nahezu aller Buskonzessionen des städtischen Verkehrsunternehmens im Jahre 2001 war der Anlass, diesen neuen Weg zu beschreiten.

### **3 Trennung von Besteller- und Erstellerebene als Voraussetzung für den Wettbewerb**

Durch Ausgliederung der Regieabteilungen aus der städtischen Verkehrsgesell-

schaft Frankfurt am Main (VGF) gründete die Stadt Frankfurt am Main im Jahr 2001 die lokale Nahverkehrsgesellschaft *traffiQ* und übertrug ihr die hoheitliche Aufgaben der Stadt gemäß dem hessischen ÖPNV-Gesetz (§ 6 Abs. 1 Hess. ÖPNVG). Damit wurde das „Drei-

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedient sich die Stadt Frankfurt am Main der Lokalen Nahverkehrsgesellschaft *traffiQ*, welche die Vorgaben der Politik im Rahmen der Verkehrsverträge umsetzt. Ihr obliegen unter anderem die Aufgaben der ÖPNV-Planung, Organi-

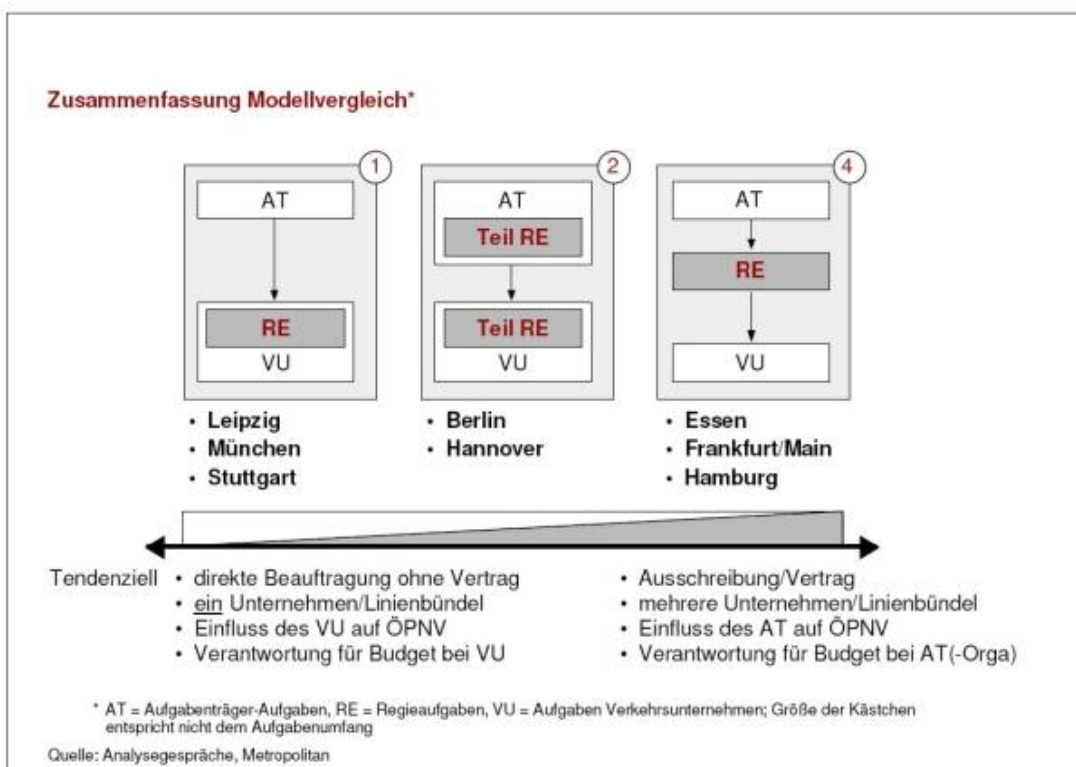


Abb 1.: Organisation des ÖPNV in Deutschen Städten (Berlepsch/Kretschmann, 2006)

Ebenen-Modell“ der Marktorganisation des ÖPNV komplettiert. Folgende Akteure bestimmen seit 2001 den Frankfurter ÖPNV:

Aufgabenträger ist die Stadt Frankfurt, welche den öffentlichen Personennahverkehr als Selbstverwaltungsaufgabe wahrnimmt. Hierzu zählt die Definition der „ausreichenden Verkehrsbedienungs“ als Grundlage – etwa der Qualitätsanforderungen des lokalen Nahverkehrsplanes.

sation und Finanzierung sowie das Bestellen der Verkehre.

Die Verkehrsunternehmen, als Erstellerebene, sorgen für eine qualitativ hochwertige, wirtschaftliche und umweltschonende Beförderung der Personen im ÖPNV nach Personenbeförderungsgesetz (PBefG).

Mit dem „Drei-Ebenen-Modell“ wurde eine Voraussetzung geschaffen, die Verkehrsleistung bei mehr als einem Konzessionsinhaber zu bestellen. Dies



*Abb. 2: Aufgaben und Struktur von traffiQ*

kann, wie in Frankfurt am Main, durch Auferlegungen mit sich anschließenden Ausschreibungen erfolgen; möglich ist bei dieser Organisationsform auch eine andere Form der Beauftragung (etwa Direktvergabe).

#### **4 Die Lokale Nahverkehrsgesellschaft *traffiQ* - Aufgaben und Struktur**

Voraussetzung für den geregelten Übergang in den Ausschreibungswettbewerb war die Trennung der Regie- und Betreiberebene. Dazu wurde die Regieebene im Jahr 2001 aus dem bis dahin integrierten kommunalen Verkehrsunternehmen, der Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (VGF), ausgegliedert und in eine eigenständige Gesellschaft überführt. Diese Lokale Nahverkehrsgesellschaft, die zu 100 Prozent

kommunalem Besitz und als GmbH organisiert ist, hat sich im Jahre 2003 den Kunstnamen „*traffiQ*“ gegeben, um sich von den branchenüblichen „three-letter-codes“ abzuheben.

Die Bereiche Verkehrsplanung, Fahrplanung, Verbund- und DB-Angelegenheiten, Einnahmenmanagement, Marketing sowie Markt- und Verkehrsforschung gingen vom Altunternehmen in die neu gegründete Gesellschaft über, da sie bei Einsatz mehrerer Verkehrsunternehmen übergreifend arbeiten müssen und daher nicht einem Verkehrsunternehmen zugeordnet werden können. Darüber hinaus wurden hoheitliche städtische Aufgaben auf die Nahverkehrsgesellschaft übertragen, um Kompetenzen zu bündeln und marktnah anzusiedeln. Hierzu gehört etwa die

Erarbeitung des lokalen Nahverkehrsplanes oder die Mitarbeit bei der Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen der Gemeinde oder der Region

Mit den Aufgaben der Leistungsbestellung und des Qualitätsmanagements ist ein weiteres Aufgabenfeld durch die neue Form des Marktes hinzugekommen. Insgesamt sieht der Stellenplan rund 60 Arbeitsplätze vor - davon entfallen 1,5 Stellen auf die Bestellung der Verkehrsleistung und die Leistungskontrolle. Alle anderen Mitarbeiter sind in Aufgabenfeldern tätig, die zur Organisation eines großstädtischen ÖPNV ohnehin erforderlich sind.

## 5 Das Frankfurter Modell

### 5.1 Das Frankfurter Vorgehen ein Sonderweg?

Im Gegensatz zum Schienenpersonen-nahverkehr (SPNV), wo Ausschreibungen seit der Bahnreform zunehmend und mit großem Erfolg die Vergabe von Verkehrsleistungen bestimmen, finden Ausschreibungen von Nahverkehrsleistungen im Busverkehr nur vereinzelt und fast ausschließlich bei regionalen Busverkehren der Länder auf Überlandlinien statt (etwa in Bayern oder Rheinland-Pfalz). Einzig Hessen bildet hier mit flächendeckenden Ausschreibungen regionaler Busverkehre (vorwiegend ehemaliger Bahnbuslinien mit gebietskörperschaftsübergreifenden Funktionen) eine Ausnahme.

Im lokalen ÖPNV, also dem Bus-, Straßen- und Stadtbahnverkehr unter der Aufgabenträgerschaft der kommunalen Gebietskörperschaften, sind Ausschreibungen von Linienverkehren bislang die absolute Ausnahme.

Lediglich Subunternehmerleistungen für Linienverkehre, deren in der Regel als eigenwirtschaftlich eingestufte Konzession bei den Gebietskörperschaften oder deren Verkehrsunternehmen verbleibt, werden teilweise in Ausschreibungsverfahren vergeben. Hier werden oftmals unproduktive und personalkostenintensive Verkehre in räumlichen und zeitlichen Randlagen aus dem Bedienungsumfang der kommunalen Unternehmen herausgelöst, um die Vorteile der oft flexibleren und marktorientierten Angebote der privaten Unternehmen zu nutzen. Ausschreibungen für Verkehre auf kommunalen Linien sowie der Einsatz von Privatunternehmen sind demnach in diesem Sinne geübte Praxis.

Aus europäischer Sicht stellt sich dies jedoch anders dar: In finnischen, schwedischen oder dänischen Großstädten ist der kontrollierte Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr seit einigen Jahren die Regel. So wurde beispielsweise in Kopenhagen gerade die 17. Ausschreibungsrunde abgeschlossen.

### 5.2 Warum folgen nicht mehr Kommunen dem Frankfurter Weg?

Die Gründe, warum das Frankfurter Modell mit Trennung von Be- und Erstellerebene und Ausschreibung von Verkehrsleistungen in anderen Großstädten keine Schule machen konnte, sind vielschichtig. Folgende Thesen könnten zur Erklärung herangezogen werden:

Einer der Hauptgründe für die Zurückhaltung der Kommunalen Gebietskörperschaften ist der Verlustausgleich, der vielerorts über den steuerlichen Querverbund (Verrechnung mit Gewinnen

anderer städtischer Gesellschaften, i.d.R. der kommunalen Stadtwerke) erfolgt. Ohne diesen Ausgleich wäre, so wird vielfach befürchtet, eine höhere Belastung der kommunalen Finanzhaushalte die Folge.

Nicht beachtet wird hierbei, dass in vielen Gebietskörperschaften auch der Ausgleich der Defizite anderer Bereiche der Daseinsvorsorge im Querverbund möglich wäre (etwa der Betrieb von Schwimmbädern oder kultureller Einrichtungen): Ein Verbleib des ÖPNV unter dem Dach der Stadtwerke ist demnach nicht zwingend notwendig, um den Weg des Verlustausgleichs nicht ungenutzt zu lassen.

Ein weiterer Grund ist in der Eigentümerstruktur der kommunalen Verkehrsdienstleister zu suchen: Städte sind Eigentümer der Verkehrsunternehmen, Politiker stellen oft mehrheitlich die Aufsichtsräte. Durch den Verlust von Regiefunktionen einerseits und von Verkehrsleistung andererseits werden diese Unternehmen geschwächt. Dies widerspricht dem Unternehmenszweck, welchem die Aufsichtsgremien verpflichtet sind.

Daneben mögen auch „Gewohnheitsrechte“, Bequemlichkeit und das Bild vom Staat als umfassender Träger der Daseinsvorsorge als mentale Faktoren für die geübte Zurückhaltung hintergründig verantwortlich sein.

Viele Angestellte der Verkehrsbetriebe sind Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Gewinnt ein privater Mitbewerber eine Ausschreibung, droht der Verlust von Arbeitsplätzen - dieser Stellenabbau ist jedoch aus tarifvertraglichen Gründen oft nicht möglich bzw. nicht gewollt. Dem

kann jedoch, wie das Beispiel Frankfurt zeigt, durch einen langsamen und schrittweisen Übergang in den Wettbewerb entgegengewirkt werden. Auch ist zu beachten, dass sich in den meisten größeren kommunalen Verkehrsunternehmen seit Jahren ein stillschweigender Wandel vollzieht. Neueinstellungen werden nicht mehr zu Tarifen des öffentlichen Dienstes vorgenommen, sondern zu marktüblichen Konditionen in Tochtergesellschaften. Diese Arbeitskräfte finden aber - bei guter Qualifikation - auch bei neuen Marktteilnehmern Anstellung.

### 5.3 Die Vorbereitung der Ausschreibungen

Die Vorbereitung des Wettbewerbs hatte drei Schwerpunkte:

- a) Zum Ersten wurde das Frankfurter Busnetz in fünf etwa gleich große Linienbündel aufgeteilt. Diese bilden in der Regel die Ausschreibungslose der Vergabe. Die näheren Eckdaten der Linienbündel sowie deren Rahmbedingungen und Genese sind im nachfolgenden Punkt dargestellt.
- b) Im zweiten Schritt wurden die für den Busbetrieb unverzichtbaren und nicht duplizierbaren Infrastruktureinrichtungen bestimmt, die so genannten „essential facilities“. Die Fragen, ob im Rahmen der Ausschreibungen Personal beigelegt, ein Fahrzeugpool geschaffen oder der Betriebshof festgelegt werden sollen, wurden letztlich verneint. Als Essential facilities im städtischen Nahverkehr verbleiben die Infrastruktur am Fahrweg, die Nachrich-

tentechnik und - für einen integrierten, großstädtischen Nahverkehr unverzichtbar - die Leistungen einer zentralen Leitstelle. Diese müssen diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden.

- c) Als Drittes wurden die Ausschreibungsunterlagen erstellt. Dabei wurde vor allem auf eine vollständige, klare und verständliche Leistungsbeschreibung geachtet. Der gesamte Vertrag wurde umfassend auf rechtliche Konsistenz, insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen des BGB und des PBefG, geprüft. Es wurde darauf geachtet, dass alle rechtlichen Bezugnahmen und einzureichenden Belege dem Prozess der Liniengenehmigung entsprechen. Bei der Diktion des Vertrages wurde gezielt darauf geachtet, die Perspektive des Auftragnehmers zu berücksichtigen. So ist auch erklärbar, dass *traffiQ* bisher in Vergabeverfahren nur mit relativ wenigen Rückfragen konfrontiert war (Rehn/Valussi, 2006).

#### **5.4 Linienbündelung (= Bildung von Teilnetzen) als Voraussetzung für den Übergang in den Wettbewerb**

Wichtige Vorbedingung für den Ausschreibungswettbewerb war die Zusammenfassung der Buskonzessionen zu so genannten Linienbündeln. Grundprinzip der Aufteilung war es, aus verkehrlicher und verkehrswirtschaftlicher Sicht etwa gleich gewichtige Bündel zuzuschneiden. Mit der Bündelung der Konzessionen werden mehrere Ziele verfolgt.

Einerseits lassen sich Teilnetze wirtschaftlicher bedienen als einzelne Linien, da Mengenvorteile bei Personal- und Fahrzeugvorhaltung genutzt werden können. Auch wäre in Frankfurt am Main die Einzelausschreibung von über 40 Linien für den Aufgabenträger nicht handhabbar und die Erbringung der Verkehrsleistung durch dutzende Unternehmen letztlich auch nicht effizient kontrollierbar.

Durch die Zusammenfassung verschieden strukturierter Linien ist auch eine gesamtwirtschaftliche Bewertung verbundener Linienverkehre mit einem Ausgleich guter und schlechter Risiken möglich (keine „Rosinenpickerei“). So kann beispielsweise vermieden werden, dass für einige nachfrage- und einnahmestarke Sammellinien eigenwirtschaftliche Konzessionen beantragt werden und die daraus resultierenden Einnahmen die Unternehmensgewinne steigern, während Verluste der weniger gut frequentierten und oft peripher gelegenen Zubringerlinien beim Aufgabenträger verbleiben.

Neben den Argumenten für eine Zusammenfassung von mehreren Konzessionen gibt es auch Gründe für eine Aufteilung des Netzes in mehrere Linienbündel und damit auch Ausschreibungslose. Durch eine überschaubare Größe der auszuschreibenden Verkehre erhöht sich vor allem die Chancen mittelständischer Unternehmen und Bietergemeinschaften im Wettbewerb. Damit wird auch die Gefahr für den Aufgabenträger minimiert, nach dem Übergang in den Wettbewerb wiederum von nur einem dann durch Ausschreibungswettbewerb bestimmten Quasi-Monopolisten abhängig zu sein.

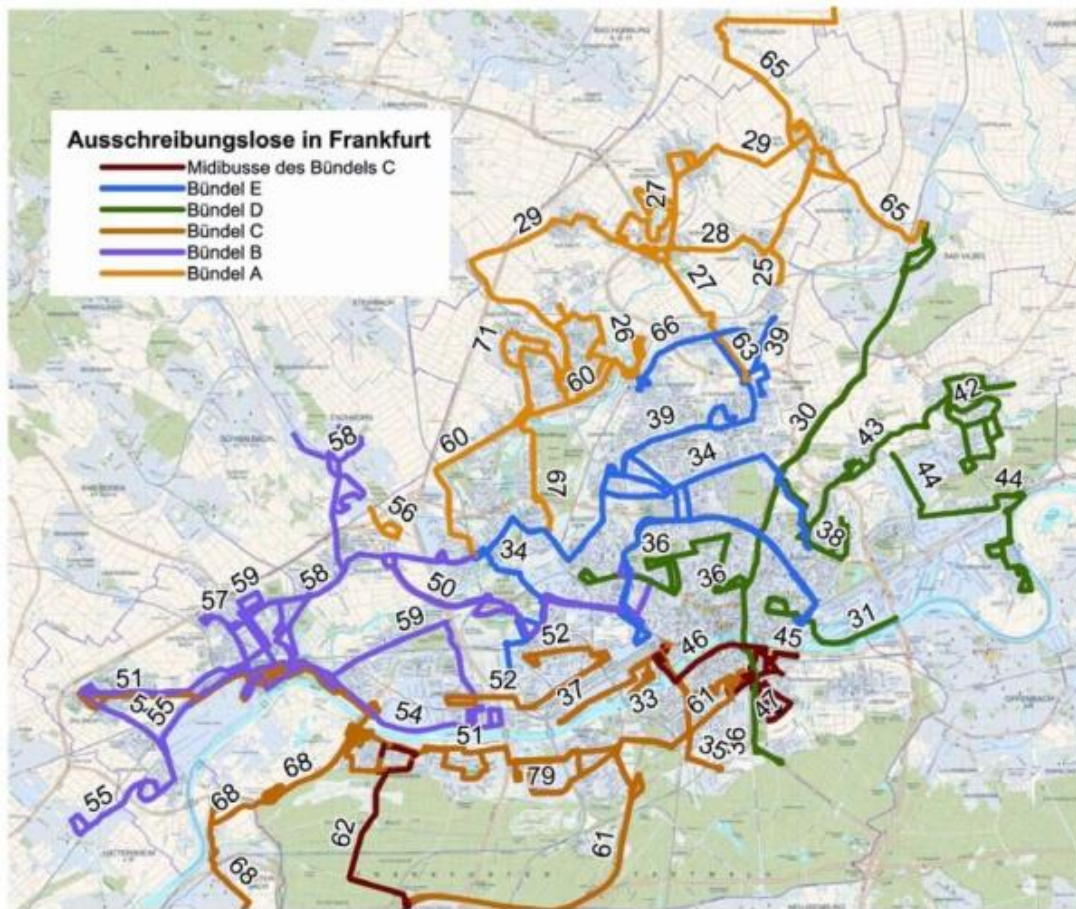


Abb.3: Linienbündel des Frankfurter Busnetzes (Stand 2006)

In Frankfurt wurden daher fünf Linienbündel gebildet. Jedes der Bündel repräsentiert eine Leistungsgröße von rund drei Millionen Fahrplankilometern. Pro Bündel sind in der Verkehrsspitze rund 40 Linienbusse im Einsatz. (Wagner/Valussi, 2005).

## 6 Ausschreibung in Frankfurt am Main

### 6.1 Ausschreibung von Verkehrsleistungen nach VOL

Sind eine oder mehrere Linienverkehre des ÖPNV als gemeinwirtschaftlich eingestuft, ist bei der Bestellung der Leistungen nach den Festlegungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG, §

13a 1) diejenige Lösung zu wählen, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt. Dies ist – nach der so genannten Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) – die europaweite Ausschreibung. Da eine Ausschreibung der Frankfurter Linienbündel aus organisatorischen Gründen zunächst nicht möglich war und dem Bestandsunternehmen eine Übergangsfrist zur Vorbereitung auf den Wettbewerb eingeräumt werden sollte, wurde im Jahr 2001 zunächst das Instrument der Auferlegung gewählt. Der Altkonzessionär wurde für einen befristeten und vorher definierten Zeitraum mit dem Betrieb der Linien betraut, ein Verkehrsvertrag geschlossen und die Leistung mit einem gut-

achterlich ermittelten, marktüblichen Preis („Marktvergleichspreis“) vergütet. In den kommenden Monaten wurde die europaweite Ausschreibung des ersten Linienbündels „Midibusleistungen im Süden Frankfurts“ vorbereitet. Die Vergabe der Leistung erfolgte zum Fahrplanwechsel im Dezember 2004.

Als Form der Vergabe wurde ein offenes Verfahren nach VOL/A, Abschnitt 2 gewählt, es konnten sich Bieter aus der gesamten EU bewerben. Aufgrund der hohen Anforderungen an einen stark vernetzten großstädtischen ÖPNV wurde die Form der konstruktiven Leistungsbeschreibung gewählt. Im Gegensatz zur funktionalen Leistungsbeschreibung werden hier der Fahrplan und weitere Qualitätsmerkmale detailliert vorgegeben. Dieses Instrument steht intensiv in der Kritik. Insbesondere von großen Verkehrsunternehmen wird häufig bemängelt, dass die unternehmerische Freiheit über die Maßen beschnitten und damit Kreativpotenziale und Synergien von vorneherein verhindert würden.

## 6.2 Konstruktive Leistungsbeschreibung

Wichtigstes Element der konstruktiven Leistungsbeschreibung ist der minutengenaue Fahrplan, der den Verkehrsunternehmen in den Ausschreibungsunterlagen als Kalkulationsgrundlage und als später verpflichtend zu bedienendes Betriebskonzept vorgegeben ist. Diese stringente Vorgabe einer jeden einzelnen Fahrt und damit auch des Taktes und des Bedienungszeitraumes liegt in der Vernetzung und der Systematik des verkehrsmittel- und aufgabenträgerübergreifenden Stadtverkehrs begrün-

det. Hier erzwingt eine klare Hierarchie der Verkehrsmittel sowohl den Rahmen als auch die konkrete Ausgestaltung der Fahrpläne. Im Großraum Frankfurt steht die S-Bahn als wichtiges innerstädtisches Verkehrsmittel an der Spitze der „Angebotspyramide“. Die Fahrpläne der S-Bahn sind durch den Fern- und Regionalverkehr der Bahn auf gemeinsam genutzten Trassen vorgegeben. Daran orientiert sich die Stadtbahn (mit sieben U-Bahn-Linien) als städtisches Verkehrsmittel, welches an Knotenbahnhöfen mit der S-Bahn verknüpft ist. Als weiteres Verkehrsmittel orientiert sich die Straßenbahn an den Fahrplänen der Schnellbahnen. Der Bus – vielfach Zubringerverkehr zu den Schienenstrecken – richtet sich als Basisangebot nach den Fahrplänen des Schienenverkehrs. Der Kreativität eines Verkehrsunternehmens sind damit in dieser Hinsicht tatsächlich, allerdings mit guten Argumenten, Grenzen gesetzt. Auch bei Betriebszeiträumen und Takten bestünden nur geringe unternehmerische Freiheitsgrade, da diese im Nahverkehrsplan festgelegt sind.

Weitere Merkmale der funktionalen Leistungsbeschreibung wie etwa Vorgaben zur Ausstattung und zum Erscheinungsbild der Fahrzeuge, zur Schulung des Personals oder der Qualitätssicherung werden nachstehend beschrieben. Da die Quantität und die Qualität des zu erbringenden Angebotes vorgeschrieben sind, ergibt sich ein eindeutiges Zuschlagkriterium: Es entscheidet der Angebotsgesamtpreis. Nebenangebote sind – auch um die Vergleichbarkeit der Angebote einzelner Bieter zu gewährleisten – nicht zulässig. Kreative Potenziale der Verkehrsunternehmen werden dennoch nicht unterdrückt; nach Zu-



schlagserteilung können und sollen die Verkehrsunternehmen Verbesserungsvorschläge zur Optimierung des Angebotes einbringen.

### 6.3 Einnahmezuscheidung nach dem Brutto-Verfahren

Die Verkehrsverträge in Frankfurt am Main sind Bruttoverträge. Dies bedeutet, dass die Einnahmen beim Aufgabenträger verbleiben. Einnahmesteigerungen kommen damit - auch dies ist ein oft geäußelter Kritikpunkt - nicht dem Verkehrsunternehmen zu gute und können damit nicht als motivationsförderndes Instrument wirken. Um dennoch gute Leistung zu belohnen und Schlechtleistungen sanktionieren zu können, wird stattdessen ein Bonus-Malus-System angewendet (s.u.). Nettoverträge, bei denen die Erlöse - etwa aus Fahrgaststeigerungen - beim Verkehrsunternehmen bleiben, wurden für den Großraum Frankfurt als ungeeignet angesehen. Dies liegt in der Vielzahl der externen, also nicht unternehmensimmanenten Erlösrisiken begründet, die dem Busbetreiber nicht aufgebürdet werden können.

So wird im Rhein-Main-Gebiet der Tarif vom Verkehrsverbund vorgegeben. Einnahmeschwankungen, die sich aus neuen Produkten oder der Entwicklung der Fahrpreise ergeben, sind vom Unternehmen nicht zu beeinflussen und nicht zu vertreten. Dies gilt auch für Einnahmeschwankungen, die sich aus der Weiterentwicklung des Verkehrssystems ergeben. Auch hier würden den im Wettbewerb stehenden Verkehrsunternehmen unzumutbare Risiken aufgebürdet, wenn etwa Einnahmeverluste durch Abwanderung von Fahrgästen zu

einer neu eröffneten Straßen- oder Stadtbahn durch das Verkehrsunternehmen abzufangen wären.

### 6.4 Anforderungen an die Fahrzeuge

In den Ausschreibungsunterlagen sind wichtige Ausstattungsmerkmale der einzusetzenden Busse definiert. Dabei handelt es sich weniger um detaillierte technische Vorgaben, welche die Freiheit der Unternehmer ohne messbaren Erfolg einschränken würde, sondern vielmehr um Anforderungen aus Kundensicht und Umweltauflagen. Auch der Aspekt der einheitlichen Gestaltung aller Frankfurter Busse soll durch entsprechende Vorgaben - unabhängig von Konzessionsinhaber oder Subunternehmer einer Linie - netzweit gewährleistet werden.



Abb.4: Linienbus mit EEV-Standard im Norden Frankfurts; Foto: Christian Wagner/traffiQ, 2006

Neben den heute üblichen Standards wie Niederflrigkeit oder Klimatisierung wurde großer Wert auf gute Ausstattung für mobilitätseingeschränkte Fahrgäste gelegt. In enger Abstimmung mit den Behindertenverbänden wurden etwa kontrastreich gefärbte und taktile Haltestangen, gut lesbare Piktogramme und

eine Klapprampe vorgegeben. Die Fahrzeuge dürfen im Schnitt nicht älter als sieben Jahre sein.

Alle neuen Fahrzeuge haben modernsten Umweltstandards zu genügen. So fahren seit Dezember 2006 im Bündel A rund 50 besonders umweltfreundliche Linienbusse. Mit dem EEV-Standard (EEV = Enhanced Environmental Friendly Vehicle) werden gegenüber dem in 2006 gesetzlich zulässigen Werten gemäß der Abgasnorm „Euro 3“ der Feinstaubausstoß auf etwa ein Fünftel und die Stickoxidemissionen um etwa die Hälfte reduziert. Selbst gegenüber der Norm „Euro 5“, die für Fahrzeugneubeschaffungen erst ab 2009 gesetzlich vorgeschrieben ist, ergibt sich nochmals eine deutliche Verringerung der Belastung aus Stickoxiden. Damit werden die derzeit höchsten technischen Anforderungen bezüglich Lärm- und Abgasvermeidung erreicht (näheres in Linek, 2006).

### **6.5 Anforderungen an das Personal und dessen Lohnniveau**

Alle auf ausgeschriebenen Buslinien einzusetzenden Fahrer haben ausreichende Orts-, Netz- und Streckenkenntnisse des Verkehrsgebietes nachzuweisen. Gute deutsche Sprachkenntnisse werden ebenso verlangt wie hohe soziale Kompetenz und ein gepflegtes Erscheinungsbild. Um die Kenntnisse auch belegen zu können führt *traffiQ* mit allen Fahrern einen Tariftest durch. Schon diese hohen Qualitätsansprüche verhindern die Einstellung schlecht qualifizierten Personals und damit Niedriglöhne.

Dennoch ist die Tariftreue obligatorisch. Nach den Festlegungen der Ausschrei-

bungsunterlagen muss zukünftig der zwischen dem Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer (LHO) und der Gewerkschaft Verdi geschlossene Tarifvertrag angewandt werden. Gemessen an dem bisherigen Gehaltsniveau im Öffentlichen Dienst lässt sich ein gewisser Druck auf Löhne nicht leugnen, da nun der brachenübliche Tarif auch auf städtischen Buslinien angewendet wird. Ohne diese Effizienzgewinne käme es jedoch mittelfristig zu Angebotskürzungen und zum Verlust von Arbeitsplätzen. In Frankfurt am Main ist das Gegenteil der Fall: Dank der ausschreibungsbedingten Effizienzgewinne konnte das ÖPNV-Angebot in den vergangenen Jahren kontinuierlich ausgeweitet werden, Arbeitsplätze für mehr als 30 Busfahrer wurden damit geschaffen.

### **6.6 Qualitätserfassung und Qualitätskontrolle**

Zur Sicherstellung einer sehr guten Qualität im ÖPNV wird ein eigens entwickeltes Qualitätsmanagement eingesetzt, das in ein Bonus-Malus-System mündet.

Mit folgender Philosophie soll die Sicherung der Qualität während der Vertragslaufzeit gewährleistet werden: Es wird die tatsächlich geleistete Qualität gemessen und monetär bewertet (nicht die im Angebot versprochene Qualität).

Hierfür steht ein Bonusbudget (zwei Prozent des jährlichen Auftragsvolumens) sowie ein Malusbudget (fünf Prozent des jährlichen Auftragsvolumens) zur Verfügung. Werden die vorgegebenen Soll-Werte eingehalten, löst dies weder Bonus- noch Maluszah-

gen aus. Wenn die definierten Ansprüche nicht erfüllt werden, ist das Verkehrsunternehmen zur Zahlung eines Malus verpflichtet. Fällt das Urteil der Fahrgäste jedoch überdurchschnittlich gut aus, zahlt *traffiQ* dem Verkehrsunternehmen einen Bonus als Belohnung – als Anreiz, seine Bemühungen fortzusetzen.

Durch das Qualitätsmanagement von *traffiQ* werden einerseits objektive Kriterien gemessen (wie etwa die technische Verfügbarkeit von Anzeigen in den Fahrzeugen) als auch die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden erfragt (subjektive Kriterien). Ausgehend von Null-Messungen vor der Vergabe der Linien wird die Entwicklung der Qualitätsmaßstäbe verfolgt. Die bisher gemachten Erfahrungen sind durchweg positiv: Die Kundenzufriedenheit ist durch den ausschreibungsbedingten Betreiberwechsel eher gestiegen (aus: Klein/Negura, 2005).

## **7 Ergebnisse der ersten Ausschreibungen in Frankfurt am Main**

Bislang sind zwei große Teilnetze und damit rund 40 Prozent des Frankfurter Busverkehrs im Wettbewerb vergeben worden. Als erstes „großes“ Linienbündel wurde das „Bündel D“ ausgeschrieben, welches vorwiegend Verkehrsleistungen im Osten Frankfurts und das gesamte Nachtbusnetz umfasst. Zum Fahrplanwechsel im Dezember 2005 hat die „In-der-City-Bus GmbH“ (ICB), eine Tochter des kommunalen Verkehrsunternehmens, den Betrieb auf den 17 Buslinien des Bündels aufgenommen. Mit rund 40 Bussen werden rund 2,9 Mio. Fahrplan-Kilometer pro Jahr gefah-

ren. Der Auftragswert über die sechsjährige Laufzeit des Verkehrsvertrages beträgt etwa 42 Millionen Euro. Dieser Angebotspreis des Verkehrsunternehmens lag rund zwanzig Prozent unter dem vorab geschätzten Marktpreis – damit spart die Stadt Frankfurt jährlich über eine Million Euro (gemessen an dem Marktvergleichspreis).

Seit dem 10. Dezember 2006 werden die Buslinien des Teilnetzes „Bündel A“ von einem weiteren privaten Verkehrsunternehmen bedient. Mit rund 3,3 Millionen Fahrplan-Kilometer pro Jahr ist dieses Bündel, das den Bedienungsschwerpunkt im Frankfurter Norden hat, ähnlich bedeutend wie das ein Jahr zuvor ausgeschriebene Bündel D. Erstmals kommen hier Busse zum Einsatz, die den anspruchsvollen Umweltstandard EEV erfüllen. Dennoch haben sich auch hier die wirtschaftlichen Erwartungen erfüllt. Der Angebotspreis liegt, entsprechend dem Bündel D, ebenfalls rund zwanzig Prozent unter dem erwarteten Marktpreis.

Durch die im freien Wettbewerb erzielten Preise konnte die Wirtschaftlichkeit des Busverkehrs signifikant erhöht werden. Für beide Linienbündel ist kein oder nur noch ein geringer städtischer Defizitausgleich notwendig. Fahrgeldeinnahmen und sonstige Zuschüsse des Landes (etwa für die Schülerbeförderung nach § 45a PBefG) decken die Aufwendungen weitgehend.

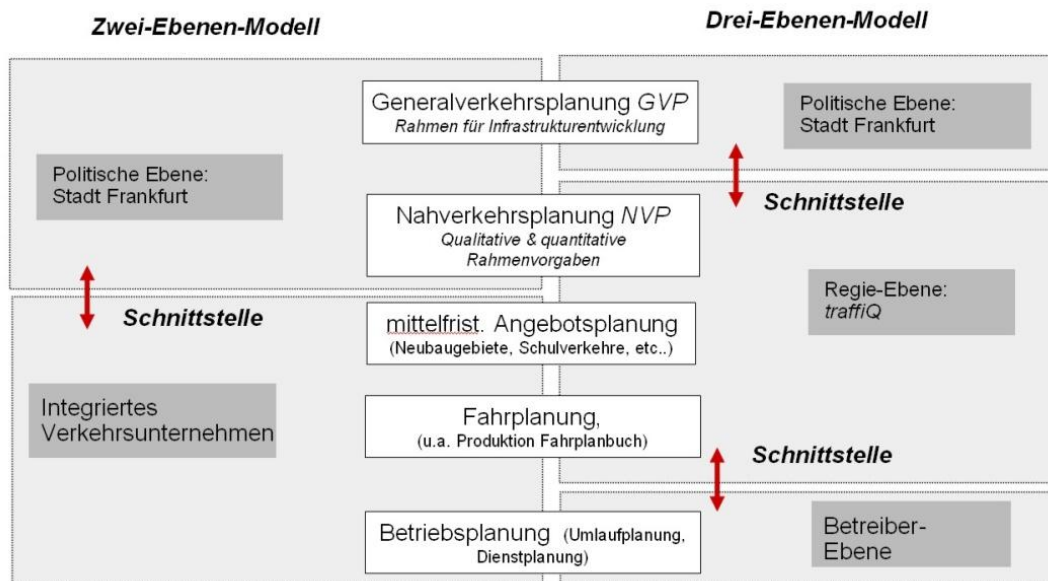


Abb.5: Planungsebenen im kommunalen ÖPNV

## 8 Die Planung des ÖPNV-Angebotes im Wettbewerbsumfeld

Die Angebotsplanung des ÖPNV geht in einer hierarchisch aufgebauten Produktionskette vonstatten. Am Beginn der Planung steht (oft im Rahmen von Nahverkehrs- oder Generalverkehrsplänen oder als Ergebnis übergeordneter Entwicklungen im Regional- oder Fernverkehr) die Netzplanung. Hier werden Linienwege und Haltestellenstandorte des jeweils geeigneten Verkehrsmittels festgelegt. In einem weiteren Schritt werden, im Rahmen der so genannten Leistungsplanung, der Betriebszeitraum sowie die im Tagesgang zu fahrenden Takte bestimmt. Auf der Grundlage dieser Rahmenplanung werden durch die Fahrplanung der minutengenaue Zeitpunkt von Abfahrt und Ankunft und damit auch die Übergänge zwischen mehreren Linien definiert. Als Produkt entstehen die gedruckten oder in elektronischer Form erscheinende Fahrplanmedien.

Der Fahrplanung schließen sich die Umlauf- und die Dienstplanung an. Während in der Umlaufplanung die Laufzeiten und Einsatzgebiete der Fahrzeuge geplant werden, bestimmt die Dienstplanung die Einsatzzeiten und -orte der (Fahr-) Personale.

Diese Produktionskette wird bei der Aufteilung von Be- und Erstellerebene getrennt. In Frankfurt am Main wurde, wie vorstehend beschrieben, die Fahrplanung beim Aufgabenträger belassen. Die Umlauf und Dienstplanung obliegt den Verkehrsunternehmen. Damit bleiben wichtige Einflussfelder wirtschaftlichen Handelns beim Verkehrsunternehmen. So kann durch eine geschickte Verknüpfung von Fahrzeugumläufen verschiedener Linien die Zahl der eingesetzten Fahrzeuge minimiert werden. Auch kann etwa eine vorausschauende Planung von Werkstattaufenthalten des „rollenden Materials“ Produktivitätsvorteile herbeiführen.

## 9 Geänderte Anforderungen an die Methodik der Planung

### 9.1 Planung in Ausschreibungszyklen und Teilnetzen

Die Trennung von Planungsebene und Erstellerebene einerseits aber auch die bündelweise Ausschreibungen von Busverkehren andererseits haben die Angebotsplanung für den ÖPNV der Stadt Frankfurt deutlich verändert.

Da der ÖPNV nun Ausschreibungszyklen unterliegt, muss die Angebotsplanung bündelweise und im Vorfeld der Ausschreibung erfolgen. Da größere Zu- und Abbestellungen während der Laufzeit der Verkehrsverträge vermieden werden sollten, muss die Angebotsplanung gleichzeitig auch größere Zeiträume (sieben bis acht Jahre) vorwegnehmen. Statt einer an Einzelvorhaben orientierten Bearbeitung hat nunmehr die Bildung von räumlich und zeitlich definierten Planungsräumen zu erfolgen.

Hier sind alle maßgeblichen Entwicklungen zu antizipieren, ihre Bedeutung für die Gestaltung des ÖPNV-Angebotes zu bewerten und in möglichst genauer zeitlicher Perspektive für die Ausschreibungsunterlagen festzuhalten.

Dieses Vorgehen hat - durch die Reduzierung der planerischen Flexibilität, zu jeder Zeit im Rahmen des wirtschaftlich Möglichen Leistungen beliebig anpassen zu können - durchaus Nachteile. Neben diesen sich aus der neuen Marktordnung ergebenden Einschränkungen, die im Vorfeld der Ausschreibungen erkannt und als systemimmanent hingenommen werden mussten, hat die systematische Überarbeitung des Angebotes in Planungsräumen und nach Ausschreibungszyklen auch wesentliche Vorteile. Hier ist beispielsweise die Konzentration auf überschaubare und in sich geschlossene Planungsräume zu nennen. Dies bringt eine de facto zwangsweise Beschäftigung mit den

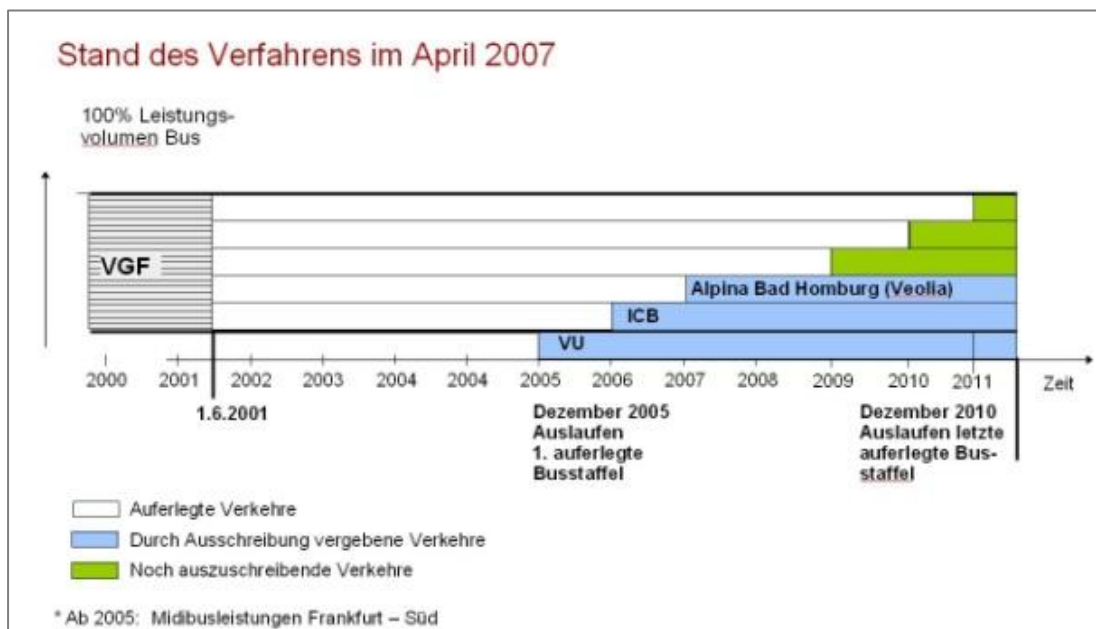


Abb.6: Ausschreibung und Auferlegung der Linienbündel

Angeboten eines Teilraumes mit sich. Durch den periodischen Wechsel des Betreibers werden auch weitere reichende Änderungen des Angebotes möglich, die bei eigenwirtschaftlichen Verkehren tendenziell schwerer durchzusetzen wären. So hat im Bündel A der Austausch einer gesamten Fahrzeugflotte hin zu umweltgerechten Bussen stattgefunden. Voraussetzung des Marktzuganges für die sich um die Konzession bewerbenden Unternehmen war die politisch geforderte Bedingung, ausschließlich Busse mit dem modernen EEV-Standard einzusetzen. Analog dazu kann im Rahmen des Betreiberwechsels beispielsweise eine Angebotsumstellung etwa auf größere Fahrzeuge oder dichtere Takte erfolgen.

Darüber hinaus sind die täglichen Anpassungen der zu erbringenden Leistung durch eine vertraglich vereinbarte Marge an Zu- und Abbestellungen auch unter Wettbewerbsbedingungen weiterhin möglich. So ist vertraglich festgelegt, dass die Betriebsleistung um jährlich bis zu fünf Prozent der Fahrplanmasse und der gefahrenen Kilometer ausgeweitet oder reduziert werden kann.

## 9.2 Angebotsplanung als Grundlage von Ausschreibungen und Verkehrsverträgen

Eine weitere neue Facette der Angebotsplanung ist die Planung als Grundlage der Leistungsdefinition im Vergabeverfahren. Dafür muss die für das jeweilige Linienbündel zu treffende Planungsvorgabe nachvollziehbar und allgemeinverständlich in den Ausschreibungsunterlagen dargelegt werden. In jedem Fall ist zu gewährleisten, dass aufgrund der Leistungsvorgaben eine

eindeutige Kalkulation des Angebotes durch die Bieter erfolgen kann. Auch die vorzunehmende Bemessung der personellen und infrastrukturellen Kapazitäten erfolgt auf Grundlage dieses Angebotes (Betriebshofkapazitäten, Fahrzeugzahl, Fahrpersonal, etc).

Für den Fall späterer vergaberechtlicher Konflikte muss die Planung, als Grundlage für privatrechtliche Verträge, zudem rechtssicher und belastbar sein. Da Planungsfehler für die Gebietskörperschaft unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen haben können, sind sehr hohe Ansprüche an die Qualität der Planung an sich, aber auch (und das dürfte das eigentlich Neue sein) an die Dokumentation gestellt worden.

## 9.3 Trennung von Betriebsplanung und strategischer Planung

Durch die Trennung von Be- und Erstellungsebene sind auch wichtige Schritte der Planung nicht mehr in einer Hand. War bislang nur die strategische Planung bei der Stadtverwaltung und damit in einer separaten Organisation angesiedelt (Generalverkehrs- und Nahverkehrsplanung durch das Amt für Stadtplanung), so wird die Angebotsplanung nun auf Regieorganisation und Verkehrsunternehmen aufgeteilt.

Die Netz-, Leistungs- und Fahrplanung werden nun von der aus dem kommunalen Verkehrsunternehmen herausgelösten Nahverkehrsgesellschaft *traffiQ* übernommen, während die Betriebsplanung beim Unternehmen verbleibt. Damit ergibt sich eine zusätzliche Schnittstelle und höherer Koordinierungsaufwand.

Die Verkehrsunternehmen erhalten die aktualisierten Fahrpläne etwa drei Monate vor dem Inkrafttreten im Rahmen des kleinen oder großen Fahrplanwechsels. Anschließend besteht die Möglichkeit, Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge zu den Inhalten wie Fahrzeiten, Anschlüssen und auch der Kompatibilität mit der eigenen Umlaufplanung zu machen. In einem weiteren Schritt werden auf Basis der Fahrpläne die Fahrzeugumläufe und Dienstpläne durch die Verkehrsunternehmen erstellt. Für die weitere Verwendung in der zentralen Leitstelle und der Fahrgastinformation werden diese Daten dann wieder rückübertragen.

Die aus der Trennung in Fahr- und Betriebsplanung erwachsenden Arbeiten können mit den vorhandenen Personalen abgedeckt werden, belasten also nicht das Ergebnis des Wettbewerbes. Dennoch sind insbesondere technische Vorkehrungen zum Austausch der Daten zu schaffen, um Schnittstellenverluste zu vermeiden.

#### **9.4 Objektplanung und Infrastrukturbereitstellung**

Eine Besonderheit des Frankfurter Modells ist der vorläufige Verbleib der Infrastruktur des Bussektors im kommunalen Verkehrsunternehmen, um Kostenvorteile – auch aus dem Querverbund im Stadtwerke-Konzern - auszuschöpfen und die Kompetenzen bei einem Infrastrukturbetreiber zu bündeln. Über vertragliche Regelungen werden das Leistungsspektrum definiert und die Finanzierung der Infrastruktur-Dienstleistung geregelt. Zu den Aufgaben der Infrastrukturbereitstellung zählen insbesondere die Bewirtschaftung von Haltestel-

len, die Objektplanung zu Fahrweg und Haltestellen sowie die Bereitstellung der zentralen Leitstelle und des zugehörigen technischen Umfeldes zur einheitlichen und unternehmensübergreifenden Steuerung des Verkehrs.

Mittelfristig bestehen Überlegungen seitens des Aufgabenträgers, die gesamte Infrastruktur des städtischen ÖPNV in einer eigenständigen Infrastruktur-Gesellschaft zu bündeln. Dies hätte den Vorteil einer diskriminierungsfreien Bereitstellung an verschiedene Betreiber, ohne dass die Stadt Frankfurt die Kompetenzen und Anlagen im auch strategisch wichtigen Bereich der Infrastruktur-Vorhaltung zerschlagen oder einem Dritten überlassen müsste. Hier ist aber der Meinungsbildungsprozess noch nicht abgeschlossen; vielfältige Aspekte unter Beachtung der hoheitlichen und wirtschaftlichen Interessen der Stadt bleiben abzuwägen.

Zusammenfassend betrachtet erfordert die Trennung von der beim kommunalen Verkehrsunternehmen verbleibenden Infrastruktur mehr Controlling - insbesondere weil die Diskriminierungsfreiheit gewährleistet werden muss.

## **10 Fazit**

Der Wettbewerb im kommunalen ÖPNV der Stadt Frankfurt hat deutliche Vorteile mit sich gebracht. Der Subventionsbedarf hat aufgrund sinkender Betriebskosten deutlich abgenommen. Die befürchteten Qualitätseinbußen sind nicht eingetreten. Durch hohe Qualitätsanforderungen sowohl an das Personal als auch an die eingesetzte Technik konnte der Standard sogar weiter verbessert werden. Auch die Befürchtungen eines Sozialdumpings bei den Angestellten

der Privatunternehmen haben sich nicht bewahrt. Durch die hohen Qualitätsvorgaben und das Festschreiben von Tariflöhnen werden branchenübliche Gehälter bezahlt, durch Leistungsausweitungen werden neue Arbeitsplätze geschaffen.

Für die Angebotsplanung sind die Aufgaben durch zusätzliche Schnittstellen zu Infrastrukturgesellschaft und Verkehrsunternehmen komplexer geworden. Zwar hat sich der Arbeitsaufwand quantitativ nur unwesentlich verändert - qualitativ waren aber Anpassungen an neue Planungszyklen, erweiterte Zeithorizonte sowie neue technische Schnittstellen erforderlich. Positiv ist zu bewerten, dass aus verkehrlicher Sicht erforderliche Veränderungen durch den höheren Einfluss des Aufgabenträgers und eine bessere Definition von Ausstattungs- und Qualitätsstandards konsequenter umgesetzt werden können.

Zukunftsweisend ist, dass durch frei werdende Mittel aus der „Wettbewerbsdividende“ die Weiterentwicklung des ÖPNV trotz knapper Kassen möglich bleibt. So kann der Nahverkehr mit dem dynamischen Wachstum der Stadt Frankfurt Schritt halten und bleibt eine ernstzunehmende Alternative zum Individualverkehr.

## Literatur:

v. Berlepsch, Hans-Jörg und Caroline von Kretschmann: Strukturen der ÖV-Organisation. Ein Modellvergleich anhand ausgewählter Städte. In: Der Nahverkehr, Heft 11/2005, S. 14 – 17. Düsseldorf: Alba Fachverlag GmbH, 2006.

Klein, Angelika und Carola Negura: Qualitätssicherung beim Übergang in den Wettbewerb. In: Der Nahverkehr. Heft 10/2005, S. 54 - 57. Düsseldorf: Alba Fachverlag GmbH, 2005.

Linek, Klaus: Fünf Jahre *traffiQ*, „Frankfurter Weg“ im Nahverkehr bewährt sich. In: Bus & Bahn. Heft 12/2006, S. 12 - 13. Düsseldorf: Alba Fachverlag GmbH, 2006.

Rehn, Werner und Rolf Valussi: Wettbewerb im kommunalen ÖPNV, Erste Erfahrungen in Frankfurt am Main. In: Der Nahverkehr. Heft 1-2/2006, S. 59 - 63. Düsseldorf: Alba Fachverlag GmbH, 2006.

Valussi, Rolf und Christian Wagner: Linienbündelung im kommunalen Nahverkehr. In: Der Nahverkehr. Heft 6/2005, S. 18 – 23. Düsseldorf: Alba Fachverlag GmbH, 2005.



## **Der Autor**

Christian Wagner  
*traffiQ* Lokale Nahverkehrsgesellschaft  
Frankfurt am Main mbH  
Fachbereich Angebotsplanung

## **Veröffentlichung**

In: Verkehr in der Praxis. Beiträge zur  
Verkehrspraxis. S. 11 – 26. Hrg:  
Thomas J. Mager. Köln, ksv-Verlag,  
2009.

## **Kontakt**

*traffiQ* Lokale Nahverkehrsgesellschaft  
Frankfurt am Main mbH  
Stiftstraße 9 - 17  
D-60313 Frankfurt am Main  
Telefon: 069 212 24 424  
Telefax: 069 212 24 430  
[info@traffiQ.de](mailto:info@traffiQ.de)  
[www.traffiQ.de](http://www.traffiQ.de)